

**IMPLIKASI YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR
25/PUU-XIV/2016 TERHADAP PENEGAKAN HUKUM TINDAK
PIDANA KORUPSI KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

Oleh: Kiki Kristanto, S.H., M.H.¹
(Email: kokotzha_1983@yahoo.com)

Abstract

Dengan adanya Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016, yang menyatakan bahwa frasa “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU PTPK inkonstitusional terhadap UUDN RI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, maka secara yuridis, berimplikasi yuridis pada karakteristik delik pasal tersebut, yang semula sebagai delik formil berubah menjadi delik materil dengan mensyaratkan adanya akibat yaitu unsur kerugian keuangan negara harus dihitung secara nyata/pasti (real) oleh lembaga yang berwenang. Karenanya, MK memutuskan aparat penegakan hukum harus membuktikan adanya kerugian keuangan negara sebelum dilakukan penyidikan perkara tindak pidana korupsi. Sebab, tanpa perhitungan yang real dari auditor negara perbuatan yang disangkakan belum dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi karena tidak terpenuhinya unsur kerugian keuangan negara.

Kata Kunci : Implikasi Yuridis, Penegakan Hukum, Tipikor, Kerugian Keuangan Negara

¹ Dosen Konsentrasi Bidang Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Palangka Raya, Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Brawijaya Angkatan 2017.

LATAR BELAKANG

Meski tidak bulat, akhirnya Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) menyatakan frasa “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Tipikor) inkonstitusional terhadap UUDN RI Tahun 1945. Dengan demikian, delik korupsi yang selama ini sebagai delik formil berubah menjadi delik materil yang mensyaratkan adanya akibat yakni unsur kerugian keuangan negara harus dihitung secara nyata/pasti. Dalam amar Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016, menyatakan “kata ‘dapat’ dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor bertentangan dengan UUDN RI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”.

Dalam putusannya, MK menilai Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor terkait penerapan unsur merugikan keuangan negara telah bergeser dengan menitikberatkan adanya akibat (delik materil). Tegasnya, unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*potential loss*), tetapi

harus dipahami benar-benar sudah terjadi atau nyata (*actual loss*) dalam tipikor. Berdasarkan analisis penulis terhadap pertimbangan MK dalam putusannya, pencantuman kata “dapat” membuat delik kedua pasal tersebut menjadi delik formil. Padahal, praktiknya sering disalahgunakan untuk menjangkau banyak perbuatan yang diduga merugikan keuangan negara termasuk kebijakan atau keputusan diskresi atau pelaksanaan asas *freies ermessen* yang bersifat mendesak dan belum ditemukan landasan hukumnya. Ini bisa berakibat terjadi kriminalisasi dengan dugaan terjadinya penyalahgunaan wewenang.

Ketika dipandang kedua pasal ini sebagai delik formil menyebabkan pejabat publik takut mengambil kebijakan atau khawatir kebijakan yang diambil akan dikenakan tipikor. Akibatnya, bisa berdampak pada stagnasi proses penyelenggaraan negara, rendahnya penyerapan anggaran, dan terganggunya pertumbuhan investasi. Kriminalisasi kebijakan terjadi karena ada perbedaan pemaknaan kata “dapat” dalam unsur merugikan keuangan negara oleh aparat penegak hukum, sehingga seringkali menimbulkan

persoalan mulai perhitungan jumlah kerugian keuangan negara sesungguhnya hingga lembaga manakah yang berwenang menghitung kerugian negara.

Adanya Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 tentunya berimplikasi yuridis terhadap penegakan hukum tindak pidana korupsi yang terindikasi telah terjadi kerugian keuangan negara. Unsur kerugian keuangan negara harus dihitung secara nyata/pasti oleh lembaga yang berwenang. Unsur ini penting untuk menentukan dapat atau tidaknya pelaku tindak pidana korupsi di pidana. Artinya bahwa Aparat Penegak Hukum harus membuktikan adanya kerugian keuangan negara sebelum dilakukan penyidikan perkara tindak pidana korupsi. Persoalannya adalah UU Tipikor tidak merumuskan dengan jelas dan tegas lembaga yang berwenang menghitung dan menyatakan “kerugian keuangan negara”.

Dalam penjelasan Pasal 32 UU Tipikor hanya dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “kerugian keuangan negara adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk”.

Adapun siapa instansi yang berwenang dimaksud, tidak dijelaskan lebih lanjut. Namun demikian, mengacu pada beberapa ketentuan perundang-undangan yang berlaku, maka sekurangnya tiga instansi yang berwenang yaitu BPK, BPKP, dan Inspektorat baik di tingkat pusat maupun daerah.

Persoalan inilah yang menimbulkan beragam perspektif, spekulatif dan perdebatan dalam kaitan tindak pidana korupsi kerugian keuangan negara adalah siapakah lembaga yang berwenang dan memiliki kompetensi dalam menghitung dan menyatakan kerugian keuangan negara? Apakah aparat penegak hukum hanya boleh berkoordinasi dengan BPK sebagai lembaga yang secara konstitusional berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara atau dapat juga berkoordinasi dengan BPKP sebagai salah satu lembaga pengawasan internal pemerintah yang juga diberikan kewenangan yang serupa.

Bertitik tolak dari uraian latar belakang di atas, maka penulis berkesimpulan bahwa Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 telah melahirkan implikasi yuridis terhadap penegakan

hukum tindak pidana korupsi yang terindikasi telah terjadi kerugian keuangan negara. Hal demikian menarik untuk dianalisis dari aspek hukum khususnya yang berkaitan dengan implikasi yuridis pasca putusan MK sebagaimana diuraikan sebelumnya.

RUMUSAN MASALAH

Dari uraian latar belakang di atas, dapat penulis rumuskan permasalahan sebagai isu hukum yang akan dianalisis, yaitu :

1. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan/alasan MK dalam Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 merubah karakteristik delik Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor ?
2. Bagaimanakah implikasi yuridis Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 terhadap penegakan hukum tindak pidana korupsi kerugian keuangan negara ?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum. Menurut Peter Mahmud Marzuki:²

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, bukan sekedar *know-about*. Sebagai kegiatan *know-how* penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi. Di sinilah dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan atas masalah tersebut.

Sesuai dengan permasalahan yang diteliti, penelitian ini merupakan penelitian bidang ilmu hukum (*legal research*) dengan konsentrasi hukum pidana. Pendekatan masalah pada penelitian ini dilakukan secara yuridis yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara mengkaji peraturan-peraturan perundang-undangan beserta peraturan lainnya yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti.

Metode yang digunakan dalam analisa data adalah diskriptif kualitatif yaitu menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, logis dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil

² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, (Jakarta: Kencana, 2015), hlm. 60.

guna menjawab permasalahan yang ada dan dapat menarik kesimpulan.³

PEMBAHASAN

A. Dasar Pertimbangan/Alasan MK Merubah Karakteristik Delik Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor

Berdasarkan penggalan amar Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2017 bahwa frasa “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor inkonstitusional terhadap UUDN RI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Menjadi pertanyaan, mengapa frasa “dapat” tersebut inkonstitusional? Tentu didasari pada berbagai alasan yang dapat dilihat dari perspektif hukum. Berdasarkan analisis penulis dari beberapa pendapat ahli hukum dalam artikel online, dapat disimpulkan alasan frasa “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor inkonstitusional terhadap UUDN RI Tahun 1945, yakni :

1. Frasa yang “dapat” merugikan keuangan negara atau

perekonomian negara, di dalam bagian penjelasan dikemukakan bahwa kata “dapat” sebelum frasa merugikan keuangan negara atau perekonomian negara menunjukkan tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat. Delik formil (*formeel delict*) terjadi dengan terpenuhinya unsur-unsur perbuatan, menurut rumusan delik tidak mensyaratkan adanya akibat seperti halnya dengan delik materiil. Norma demikian mengandung cakupan makna yang kurang jelas serta agak luas, tidak memenuhi rumusan kalimat *in casu* disyaratkan bagi asas legalitas suatu ketentuan pidana, yaitu *lex certa* artinya ketentuan tersebut harus jelas dan tidak membingungkan (memuat kepastian) serta *lex stricta* artinya ketentuan itu harus ditafsirkan secara sempit, tidak boleh dilakukan analogi.

³ Muh. Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 127.

2. Cakupan makna kata “dapat” pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor yang menimbulkan ketidakpastian dalam penegakan hukum, beserta rumusan yang agak luas dimaksud, dapat menjaring banyak orang dalam penanganan tindak pidana korupsi. Artinya, dengan adanya frasa “dapat” tersebut seringkali memunculkan penegakan hukum yang tidak adil. Sebab, dalam praktiknya penegak hukum dapat menjerat siapa saja dengan norma Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor tanpa adanya perhitungan kerugian negara yang nyata (*real*). Hal ini lah yang dianggap sebagai ketidakpastian, ketidakadilan dan dipandang bertentangan dengan Pasal 28 G UUDN RI Tahun 1945.

Menurut MK penerapan unsur merugikan keuangan dengan konsepsi *actual loss* lebih memberi kepastian hukum yang adil dan sesuai upaya sinkronisasi dan harmonisasi instrumen hukum nasional dan internasional. Seperti dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi

Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dan Konvensi PBB Anti Korupsi 2003 yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006. Karena itu, konsepsi kerugian keuangan negara yang dianut dalam arti delik materiil, yakni suatu perbuatan dapat dikatakan merugikan keuangan negara dengan syarat harus adanya kerugian negara yang benar-benar nyata atau aktual.

Apalagi, Pasal 1 angka (22) UU Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 angka (15) UU BPK telah mendefinisikan, “Kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, **yang nyata dan pasti jumlahnya** sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”. Konsepsi ini sebenarnya sama dengan Penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor yang menyebut “secara nyata telah ada kerugian negara yang dapat dihitung oleh instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk”.

Dengan begitu, memperhatikan perkembangan pengaturan dan penerapan unsur merugikan keuangan negara terdapat alasan mendasar untuk mengubah penilaian konstitusionalitas putusan sebelumnya. Sebab, penilaian sebelumnya telah nyata berulang-ulang justru menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan dalam upaya pemberantasan korupsi. Dengan demikian, kata ‘dapat’ dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor bertentangan dengan UUDN RI Tahun 1945. Hal demikianlah yang menjadi dasar pertimbangan atau alasan MK menerima dalil para Pemohon karena beralasan menurut hukum, sehingga MK mengubah delik tipikor Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor menjadi delik materil yang menitikberatkan kepada akibat yaitu kerugian keuangan yang nyata (*actual loss*).

B. Implikasi Yuridis Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 Terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Kerugian Keuangan Negara

Berkaitan dengan kasus tindak pidana korupsi yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka di Indonesia hal tersebut menjadi unsur dari delik korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, yang berbunyi:

Pasal 2 ayat (1):

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang **dapat merugikan keuangan negara** atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit RP. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Pasal 3:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya yang **dapat merugikan keuangan negara** atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1

(satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Dari rumusan-rumusan tersebut tindak pidana korupsi aspek merugikan keuangan negara dapat di rinci ke dalam tiga klasifikasi “tindak pidana” yaitu:

1. Tindak pidana secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.
2. Tindak pidana dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara.
3. Tindak pidana menyalahgunakan kewenangan⁴, kesempatan atau

⁴ Unsur menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi merupakan *species delict* dari unsur melawan hukum sebagai *genus delict* akan selalu berkaitan dengan jabatan pejabat publik. Rumusan tindak pidana korupsi tersebut, harus diartikan sebagai aparatur negara atau pejabat publik yang tentunya memenuhi unsur, yaitu: diangkat oleh pejabat yang berwenang, memangku suatu jabatan atau kedudukan, dan

saranan yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Dari tiga puluhan jenis tindak pidana korupsi yang disebut dalam UU Tipikor, Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 termasuk yang banyak menjadi bahan diskusi dan perdebatan, bahkan telah dilakukan pengujian di Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi telah menerima permohonan pengujian undang-undang (*judicial review*) terhadap kedua pasal tersebut melalui Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2017⁵, yang dalam amar Putusan MK menyatakan frasa “dapat” dalam

melakukan sebagian dari pada tugas negara atau alat-alat perlengkapan pemerintahan negara. Sehingga ketentuan makna “menyalahgunakan kewenangan” haruslah diartikan dalam konteks pejabat publik

⁵ Putusan ini merupakan penafsiran terhadap pengujian kata “dapat” dalam frasa merugikan keuangan negara yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU TIPIKOR. Pemohon beranggapan frasa “dapat” menimbulkan ketidakpastian dalam penegakan hukum dan seringkali memunculkan penegakan hukum yang tidak adil. Dalam praktiknya penegak hukum dapat menjerat siapa saja dengan UU TIPIKOR tanpa adanya perhitungan kerugian negara yang nyata. Hal ini lah yang didalilkan pemohon sebagai ketidakpastian, ketidakadilan dan pelanggaran atas Pasal 28G UUD 1945.

norma Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor inkonstitusional atau bertentangan dengan UUDN RI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dengan adanya Putusan MK yang menyatakan frasa “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor inkonstitusional, maka penulis dapat menyimpulkan dua implikasi hukum yang ditimbulkannya, yaitu:

1. Proses penegakan hukum menjadi lambat. Kondisi ini tentu mengganggu efektifitas penanganan perkara, karena penyidik harus menunggu keluarnya hasil audit kerugian negara yang cukup lama sebelum dapat melakukan penetapan tersangka. Ini juga menimbulkan celah lain, dimana pelaku justru dapat terlebih dahulu menghilangkan barang bukti tindak pidana korupsi yang sedang disidik sebelum ditetapkan sebagai tersangka.
2. Persoalan lain yang timbul ialah berkaitan dengan lembaga mana yang sebenarnya paling berwenang menghitung dan

menyatakan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara. Apakah BPK merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang menghitung dan menyatakan ada atau tidaknya kerugian negara. Bagaimana dengan kewenangan instansi pelaksana Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (selanjutnya disebut SPIP) seperti BPKP dan Inspektorat Jendral dan atau Inspektorat Daerah.

Pengaturan tentang kewenangan menyatakan “kerugian keuangan negara”, sampai saat ini masih dalam perdebatan antara kewenangan BPK atau instansi pelaksana SPIP seperti BPKP dan Inspektorat Jendral dan atau Inspektorat Daerah. Kondisi ini berpotensi menimbulkan persoalan yuridis (permasalahan hukum atau *legal problem*). Persoalan yuridis ini menyangkut “Konflik Norma” (*conflict of norm*) antara UU Tipikor penjelasan Pasal 32 Ayat (1) terhadap Pasal 23 E Perubahan Ketiga UUDN RI Tahun 1945 dan UU BPK.

Secara teoritik harus terjadi sinkronisasi dan harmonisasi antara

peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, baik itu sinkronisasi vertikal maupun harmonisasi horizontal.⁶ Suatu peraturan perundang-undangan yang satu secara vertikal tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang dalam hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan kedudukannya lebih rendah. Begitu pula peraturan yang satu secara horizontal tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya yang dalam hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan kedudukannya sederajat. Bahkan sebaliknya hal yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan harus menunjukkan adanya relevansi (*relevance*)⁷ atau hubungan⁸ di antara yang satu dengan yang lain.

⁶ H. Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 27-28.

⁷ John M. Echols dan Hassan Shadily (I), *Kamus Indonesia-Inggris, An Indonesian-English Dictionary*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 455.

⁸ John M. Echols dan Hassan Shadily (II), *Kamus Indonesia-Inggris, An Indonesian-English Dictionary*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 475.

Secara hierarki kedudukan UUDN RI Tahun 1945 lebih tinggi dari undang-undang.⁹ Ketentuan penjelasan Pasal 32 Ayat (1) UU Tipikor menyatakan “yang dimaksud dengan ‘secara nyata telah ada kerugian keuangan negara’ adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk”, secara vertikal bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi yakni Pasal 23 E ayat (1) UUDN RI Tahun 1945, yang berbunyi “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Disamping itu, penjelasan Pasal 32 Ayat (1) UU Tipikor secara horizontal bertentangan pula dengan UU BPK. Menurut Pasal 1 angka (1) UU BPK, “BPK adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara

⁹ H. Mucshin, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Iblam, 2006), hlm. 66-67.

sebagaimana dimaksud dalam UUDN RI Tahun 1945”. Pasal 10 ayat (1) UU BPK, menyatakan: “BPK berwenang menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara”.

Konflik norma atau antinomi¹⁰ ini mencerminkan tidak adanya relevansi diantara aturan yang memberlakukan tentang lembaga yang berwenang menyatakan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. Menanggapi adanya konflik norma tersebut, MK dan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) mengeluarkan Putusan MK pada tahun 2012 dan SEMA pada tahun 2016 terkait polemik dasar penentuan kerugian negara serta proses penetapan kerugian negara dalam tindak pidana korupsi. Putusan MK No. 31/PUU-X/2012

tanggal 23 Oktober 2012 dikarenakan adanya uji materiil Pasal 6 huruf a UU KPK terhadap UUDN RI Tahun 1945 yang diajukan oleh Eddie Widiono Suwondho melalui kuasa hukumnya. Dalam putusannya, menurut Mahkamah Konsitusi:

Dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPK dan BPKP, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK, misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu. Bahkan, dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya.

Putusan MK No. 31/PUU-X/2012 menjadi dasar rujukan pemberi keterangan ahli dari pihak penuntut umum dalam persidangan kasus-kasus dugaan tindak pidana korupsi. Putusan MK tersebut juga dijadikan dasar hukum bagi APH selain KPK (Kejaksaan dan

¹⁰ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hlm. 57.

Kepolisian) untuk melakukan perhitungan kerugian negara dengan atau tanpa bantuan dari BPK, bahkan secara mandiri. Dalam hal ini, terjadi penafsiran hukum meluas oleh Kejaksaan dan Kepolisian atas Putusan MK tersebut. Putusan MK No. 31/PUU-X/2012 sebenarnya memberi tafsir hukum hanya untuk KPK berkenaan dengan tugas dan wewenang yang melekat padanya, yakni koordinasi antar-instansi dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Jadi, tafsir hukum itu tidak berlaku untuk APH lain di luar KPK dan juga tidak dituju secara khusus pada perhitungan kerugian negara. Kondisi demikian menimbulkan terjadinya kontradiksi yuridis antara tafsir meluas atas Putusan MK No. 31/PUU-X/2012 dan Pasal 10 Ayat (1) UU BPK.

Dalam SEMA Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan, dijelaskan bahwa BPK dan BPKP memiliki ruang lingkup tugas yang berbeda dan selama ini hasil audit BPK dan

hasil audit BPKP berbeda-beda. Oleh karena itu, Bagian A, angka 6 SEMA Nomor 4 Tahun 2016 menyebutkan bahwa :

Instansi yang berwenang “menyatakan” ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah BPK yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya seperti BPKP/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan Negara namun tidak berwenang “menyatakan” atau “*men-declare*” adanya kerugian keuangan Negara. Dalam hal tertentu Hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian Negara dan besarnya kerugian Negara.

Pada akhirnya, digunakan atau tidaknya informasi kerugian keuangan negara yang dihitung, dinilai, dan dinyatakan oleh siapa pun dan lembaga mana pun merupakan domain absolut dari hakim yang mengadili perkara.

Selanjutnya, untuk mengetahui adanya kerugian keuangan negara atau tidak, maka penyidik Kepolisian dan Kejaksaan berkoordinasi dengan auditor yang

mampu menghitungnya yang dalam hal ini adalah BPKP. Penunjukan BPKP sebagai auditor dalam menghitung dan menyatakan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi didasarkan pada Pasal 4 ayat (4) Nota Kesepahaman Antara Kejaksaan RI, Kepolisian Negara RI, dan BPKP Nomor: Kep-109/A/JA/09/2007; No.Pol.: B/2718/ Ix/2007; dan Nomor: Kep-1093/K/D6/2007 tentang Kerja-Sama dalam Penanganan Kasus Penyimpangan Pengelolaan Keuangan Negara Yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi, yang menyatakan “Dalam hal dari hasil audit sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diketahui adanya penyimpangan yang berindikasi tindak pidana korupsi, maka BPKP melakukan audit investigatif dan melaporkan hasilnya dalam rapat koordinasi maupun kepada Instansi penyidik untuk ditindaklanjuti”.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Alasan frasa “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor

inkonstitusional terhadap UUDN RI Tahun 1945, yakni :

- a. Frasa “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor mengandung cakupan makna yang kurang jelas serta agak luas, tidak memenuhi rumusan kalimat *in casu* disyaratkan bagi asas legalitas suatu ketentuan pidana, yaitu *lex certa* artinya ketentuan tersebut harus jelas dan tidak membingungkan (memuat kepastian) serta *lex stricta* artinya ketentuan itu harus ditafsirkan secara sempit, tidak boleh dilakukan analogi.
- b. Cakupan makna kata “dapat” pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor seringkali memunculkan penegakan hukum yang tidak adil, dalam praktiknya penegak hukum dapat menjerat siapa saja dengan norma Pasal tersebut tanpa adanya perhitungan kerugian negara yang nyata (*real*). Hal ini lah yang dianggap sebagai ketidakpastian, ketidakadilan dan dipandang bertentangan

dengan Pasal 28 G UUDN RI Tahun 1945.

- c. Menurut MK penerapan unsur merugikan keuangan dengan konsepsi *actual loss* lebih memberi kepastian hukum yang adil dan sesuai upaya sinkronisasi dan harmonisasi instrumen hukum nasional dan internasional.
2. Putusan MK yang menyatakan frasa “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor inkonstitusional, menimbulkan dua implikasi hukum, yaitu:
 - a. Proses penegakan hukum menjadi lambat, karena penyidik harus menunggu keluarnya hasil audit kerugian negara yang cukup lama sebelum dapat melakukan penetapan tersangka.
 - b. Persoalan lain yang timbul ialah berkaitan dengan lembaga mana yang sebenarnya paling berwenang menghitung dan menyatakan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara. Apakah BPK merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang

menghitung dan menyatakan ada atau tidaknya kerugian negara.

B. Saran

1. Dengan adanya perubahan kualifikasi delik yang berakibat pada kerancuan penghitungan kerugian keuangan negara, maka harus ditetapkan bersama siapa atau lembaga apa yang memiliki kewenangan untuk menghitung dan menyatakan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, sehingga dapat memberikan kepastian hukum. Tujuannya adalah untuk mengatasi hambatan-hambatan yang muncul dalam pelaksanaan penanganan perkara korupsi khususnya yang berkaitan dengan penerapan unsur kerugian keuangan negara.
2. Berdasarkan pada beberapa peraturan perundang-undangan, maka lembaga yang berwenang menghitung dan menyatakan kerugian keuangan negara adalah BPK. Kedepan, agar tidak terjadi hambatan perhitungan kerugian keuangan negara, maka BPK

perlu didirikan pada masing-masing kabupaten/kota guna mempercepat proses audit investigatif kerugian keuangan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- H. Mucshin, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Iblam, 2006).
- H. Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).
- John M. Echols dan Hassan Shadily (I), *Kamus Indonesia-Inggris, An Indonesian-English Dictionary*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006).
- (II),
Kamus Indonesia-Inggris, An Indonesian-English Dictionary, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2007).
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007).
- Muh. Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004).
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, (Jakarta: Kencana, 2015).

Peraturan Perundang-Undangan :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Nomor 7 Tahun 1946).
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140).
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134).
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85).
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2017.
- Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan.